Una fiscalità europea per uno sviluppo equo e sostenibile

Alberto Majocchi

1. La riforma del finanziamento del bilancio europeo

La drammatica emergenza sanitaria che ha colpito l'Europa ha rimesso sul tavolo del dibattito politico il tema di una riforma in profondità del sistema di finanziamento del bilancio europeo, per sostenere le spese necessarie per far fronte ai nuovi compiti che, in misura sempre maggiore, dovrebbero essere assegnati all'Unione. Il l*ockdown* con cui si è affrontato il controllo del contagio ha determinato una forte caduta della produzione e del reddito, che il Fondo Monetario Internazionale quantifica per l'Italia nella misura del 9%. Ma la recessione colpisce tutti i paesi dell'Unione, seppure con modalità differenziate. E la decisione di avviare un *Recovery Plan* finanziato anche con emissione di debito richiede che questa venga garantita dal bilancio europeo con risorse proprie di dimensioni adeguate. Il dibattito che ne consegue riguarda dunque sia la natura di queste nuove risorse, sia i nuovi compiti che devono essere assegnati al bilancio europeo. E riguarda altresì le modalità con cui deve essere definita la distribuzione delle risorse fra i diversi livelli di governo.

In effetti, il dibattito sul bilancio non è legato soltanto all'emergenza sanitaria. Oggi l'Europa deve confrontarsi con le gravose questioni della sicurezza, a seguito del disimpegno progressivo degli Stati Uniti rispetto alla protezione garantita in passato per la difesa dell'Europa; delle molteplici situazioni conflittuali in paesi confinanti o comunque rientranti in un'area di interesse per l'Unione – soprattutto nel Mediterraneo e in Medio Oriente –; della lotta al terrorismo e del controllo

Alberto Majocchi, University of Pavia, Italy, alberto.majocchi@unipv.it, 0000-0002-4312-2361

Referee List (DOI: 10.36253/fup_referee_list)
FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Alberto Majocchi, *Una fiscalità europea per uno sviluppo equo e sostenibile*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2.07, in Mauro Campus, Stefano Dorigo, Veronica Federico, Nicole Lazzerini (edited by), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'Ue tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, pp. 97-115, 2022, published by Firenze University Press, ISBN 978-88-5518-591-2, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2

dei flussi migratori; di ridurre le emissioni di CO_2 per limitare il riscaldamento globale e avviare l'Europa verso un modello di sviluppo sostenibile. Ma si tratta altresì della necessità di promuovere la competitività dell'economia europea in un mondo globalizzato e di garantire la stabilità sociale a fronte delle rapidissime trasformazioni sul mercato del lavoro originate dalla rivoluzione tecnologica.

A fronte di questi accresciuti – in prospettiva – impegni di spesa, le istituzioni europee e i governi degli Stati membri si stanno rendendo conto, con sempre maggiore chiarezza, dei limiti quantitativi eccessivamente stringenti (circa l'1% del Pil europeo) imposti alle dimensioni del bilancio, ma anche dell'inadeguatezza della struttura di finanziamento ereditata dal passato, che si dimostra non più in grado di far fronte con efficienza ed equità alle nuove esigenze e di adeguarsi ai cambiamenti strutturali del sistema economico che si sono manifestati negli anni più recenti.

L'urgenza di procedere a una riforma in profondità delle dimensioni e delle modalità di finanziamento del bilancio europeo appare altresì rafforzata da due fattori di cambiamento di portata mondiale: la globalizzazione e la rivoluzione tecnologica. La globalizzazione rende molto difficile tassare i redditi di capitale, estremamente mobili, mentre l'elusione fiscale aggressiva delle grandi imprese multinazionali, in particolare del *web*, e la concorrenza fiscale dannosa tra i vari sistemi tributari nazionali stanno contribuendo a trasferire la base imponibile di queste imprese nelle aree dove la tassazione risulta meno onerosa. In conseguenza, per mantenere livelli invariati di spesa pubblica, deve crescere in misura significativa la pressione fiscale sui redditi da lavoro, in particolare da lavoro dipendente, con una crescita delle diseguaglianze che può portare ad effetti sociali dirompenti.

Parallelamente, la rivoluzione tecnologica favorisce la sostituzione di macchine a lavoro. L'impiego di lavoro nel settore industriale diminuisce costantemente e soltanto la forza lavoro altamente specializzata riesce a trovare occupazione sia nel settore industriale sia, e soprattutto, nel settore dei nuovi servizi, la cui quota sul Pil è destinata ad aumentare progressivamente. Il gettito dell'imposta sui redditi, garantito largamente dalla ritenuta alla fonte sui redditi da lavoro dipendente, tende a ridursi, e questa riduzione viene compensata con molta difficoltà da un accresciuto prelievo sui redditi di impresa, sul lavoro autonomo e sul settore dei servizi.

2. Bilancio europeo e Quadro Finanziario Pluriennale

Il punto di partenza della nostra riflessione è nella constatazione che il quadro di riferimento per realizzare la riforma del bilancio in Europa è necessariamente legato a un modello di federalismo fiscale[1]. La competenza europea in materia fiscale non può essere esclusiva, bensì concorrente con la competenza dei livelli inferiori di governo, nazionale, regionale e locale. Oggi, un'autonomia

[1] Si tratta di una posizione condivisa anche dalla dottrina tributaria. Si veda, in questo volume, Bizioli 2022, partic. par. 3.

fiscale a livello europeo non è garantita in quanto è pur vero che il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede all'articolo 311 che «*L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie*». Ma, successivamente, lo stesso articolo 311 definisce una procedura per la creazione di risorse proprie che di fatto attribuisce l'ultima parola agli Stati membri ed esclude un ruolo del Parlamento europeo. Infatti, al terzo comma, afferma: «*Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali*».

Le dimensioni del bilancio sono attualmente stabilite all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale con una procedura che prevede una decisione all'unanimità (che può essere modificata nel senso che il Consiglio può decidere all'unanimità di prendere una decisione a maggioranza qualificata), ma attribuisce un potere al Parlamento europeo che decide a maggioranza. In effetti l'articolo 312 stabilisce: «*1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie. È stabilito per un periodo di almeno cinque anni. Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale. 2. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento di cui al primo comma*».

Oggi il bilancio ha dimensioni limitate – intorno all'1% del Pil europeo – e le c.d. risorse proprie sono rappresentate unicamente dalle risorse proprie tradizionali, provenienti da dazi doganali e prelievi sullo zucchero; da risorse proprie basate sull'Iva: derivanti da un'aliquota uniforme dello 0,3% applicata alla base dell'imposta sul valore aggiunto di ciascuno Stato membro, con la base imponibile Iva livellata al 50% del reddito nazionale lordo (RNL) di ciascun paese; risorse proprie basate sull'RNL, provenienti da un'aliquota uniforme applicata al reddito nazionale lordo degli Stati membri; tale aliquota è adattata ogni anno al fine di ottenere un pareggio tra entrate e spese. Quest'ultima è definita una risorsa propria, ma in realtà è del tutto equiparabile a contributi nazionali, introdotti per garantire che ogni paese contribuisca al bilancio europeo in misura proporzionale rispetto al proprio reddito.

3. Il modello di federalismo fiscale

Nel contesto europeo, per valutare le prospettive del federalismo fiscale occorre rilevare innanzitutto che in questi anni in Europa si è di fronte a due trasformazioni istituzionali che si stanno manifestando contestualmente: da un

lato, una devoluzione di competenze verso l'alto, dagli Stati all'Europa e, al contempo, un trasferimento di competenze verso il basso, dagli Stati agli enti territoriali[2]. Nel dibattito politico corrente, generalmente non si tiene conto di questa contestualità, e i due problemi vengono studiati separatamente. In particolare, mentre è oggetto di attenta considerazione il crescente decentramento di funzioni dell'operatore pubblico verso il basso, non si tiene invece conto sufficientemente dei nuovi vincoli e delle nuove opportunità che l'appartenenza all'Unione europea impone a tutti i livelli inferiori di governo.

In effetti, il rafforzamento del processo di decentramento di funzioni da parte del governo centrale verso gli enti territoriali è un fenomeno diffuso pressoché in tutti gli Stati dell'Unione europea: nuove competenze vengono attribuite ai livelli infra-statuali e, parallelamente, sia pure in modo differenziato a seconda delle diverse esperienze nazionali, vengono trasferite le risorse necessarie per far fronte alle esigenze di spesa. Per quanto riguarda l'esperienza europea, essa presenta elementi originali significativi che tendono a differenziarla rispetto al modello tradizionale di federalismo fiscale.

Secondo il modello Musgrave-Oates (Musgrave 1959; Oates 1972) vi sono solide ragioni di natura economica per giustificare una struttura federale dello Stato, che non è ottimale soltanto per i benefici che offre da un punto di vista politico – garantendo anche una maggiore democrazia attraverso la creazione di un sistema pluralistico e, quindi, concorrenziale, con un meccanismo di *checks and balances* –, ma anche da un punto di vista economico, in quanto realizza le indicazioni di Wheare (1963, 10) secondo cui «*by the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinated and independent*».

Un modello economico di natura federale realizza questa visione istituzionale di Wheare garantendo un coordinamento efficiente, e quindi l'unità, sul terreno della politica di stabilizzazione e di redistribuzione, e l'indipendenza dei diversi livelli di governo, e quindi la diversità, nella politica allocativa, dato che in questo settore, per massimizzare il benessere della collettività, è necessario garantire una diversificazione territoriale nella produzione di beni e di servizi pubblici.

4. Caratteri del modello europeo di distribuzione delle funzioni

Questo schema teorico risulta contraddetto dalla distribuzione attuale delle funzioni nell'ambito dell'Unione europea in almeno due aspetti:

- la politica di redistribuzione interpersonale è, e presumibilmente sarà almeno nel futuro prevedibile, assegnata a livello decentrato, e non all'Unione. In letteratura, a partire dal celebre saggio di Pauly (1973) sulla redistribu-

[2] Si veda, al riguardo, Fontana 2022, la quale osserva che «in Europa è in corso una trasformazione istituzionale di devoluzione di poteri verso l'alto dai governi degli stati membri all'Ue, sulla base di un modello di federalismo fiscale che presenta alcuni tratti dello schema teorico tradizionale, ma con caratteristiche distintive proprie dell'esperienza europea».

zione come bene pubblico locale, si trovano giustificazioni teoriche per questa scelta, che appare in Europa determinata anche dalle forti differenze che permangono a livello nazionale nelle funzioni di preferenza relative al livello ottimo di perequazione;

- ma anche la politica di stabilizzazione è prevalentemente assegnata al livello nazionale. È vero che la gestione della politica monetaria è ormai trasferita al livello europeo, ma il Trattato di Maastricht attribuisce alla Banca centrale europea soltanto il compito di garantire la stabilità nel livello dei prezzi, mentre, per quanto riguarda la politica di stabilizzazione, si limita a prevedere che essa venga perseguita attraverso il coordinamento delle politiche nazionali[3].

Per quanto riguarda la funzione allocativa, il ruolo del bilancio dell'Unione europea è estremamente limitato, in quanto il suo ammontare si aggira attualmente intorno all'1% del Pil europeo. La produzione di beni e servizi pubblici rimane concentrata prevalentemente a livello nazionale, anche se oggi appare distribuita, sia pure con forte differenze all'interno dell'Unione, anche fra i diversi livelli inferiori di governo.

In definitiva, dato che la funzione allocativa è largamente attribuita al livello nazionale, il modello di federalismo fiscale che sembra emergere all'interno dell'Unione europea appare più decentrato rispetto al modello teorico che deriva dalle analisi di Musgrave e di Oates. L'Europa che nasce avrà necessariamente una struttura federale. Il problema è che oggi questa struttura federale – capace di garantire al contempo l'efficienza e il massimo di decentralizzazione possibile delle funzioni economiche dell'operatore pubblico – ancora non esiste, e notevoli problemi possono emergere durante questa fase di transizione, in particolare rispetto all'efficacia della politica di stabilizzazione, in quanto i governi nazionali sono disposti a produrre il bene pubblico stabilizzazione in misura inferiore a quella ritenuta ottimale dal punto di vista europeo, dato che gli effetti di una politica anticiclica portata avanti a livello nazionale tendono a manifestarsi anche nel territorio degli altri paesi che fanno parte dell'Unione.

5. La prevalenza in Europa della politica monetaria

In occasione della crisi finanziaria, che ha preso avvio negli Stati Uniti con il fallimento di Lehman Brothers il 15 settembre 2008, i governi europei, preso atto dell'impossibilità di attivare politiche fiscali espansionistiche, data la forte apertura che caratterizza i mercati nazionali e le rigidità imposte dal Patto di Stabilità e Crescita, rafforzate dal *Fiscal Compact*, hanno affidato la politica di stabilizzazione nell'ambito dell'Unione, e in particolare nell'area euro, alla Banca Centrale Europea, che ha agito con rapidità e decisione con l'avvio del *Quantitative Easing*.

[3] «Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio» (articolo 121, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Questo spostamento di enfasi dalla politica fiscale alla politica monetaria è legato anche a fattori strutturali, e non soltanto congiunturali in quanto, in un mercato che è fortemente aperto agli scambi come quello europeo, una parte considerevoli degli effetti espansivi della crescita della domanda si manifestano all'esterno attraverso un aumento delle importazioni, con un conseguente abbassamento dei valori del moltiplicatore. Nell'Europa di oggi, questo limite appare particolarmente rilevante dopo l'avvenuto completamento del mercato interno e il rafforzamento del processo di globalizzazione.

Considerate la difficoltà di agire attraverso misure di politica fiscale, anche per i vincoli imposti dalle regole europee sulle dimensioni dei disavanzi, il sostegno della domanda anche in occasione della crisi generata dall'emergenza sanitaria legata al Coronavirus è stato in primo luogo affidato alla Banca Centrale. In questa prospettiva, tenendo conto altresì dei cambiamenti tecnologici che hanno reso più fragile il legame fra crescita della domanda e aumento dell'occupazione, il ruolo della politica fiscale appare profondamente modificato, e deve essere finalizzato prioritariamente al sostegno degli investimenti e alla produzione di beni pubblici che non sono garantiti dal mercato[4].

Per questo insieme di motivi il *Green Deal*, illustrato al Parlamento europeo dal Presidente della Commissione Ursula von der Leyen[5], e formulato più dettagliatamente in una Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 (*The European Green Deal*, COM[2019] 640), può rappresentare una svolta nella gestione della politica di stabilizzazione e sviluppo al livello dell'Unione, in quanto prevede una politica di investimenti e di produzione di beni pubblici destinata ad accompagnare la politica monetaria, garantendo non soltanto la crescita del sistema produttivo, ma anche una redistribuzione del reddito a favore delle classi meno abbienti attraverso riduzioni fiscali, accompagnate dalla produzione di beni pubblici che consentano di garantire una qualità della vita più elevata per tutti, e non soltanto per le classi più agiate.

6. La redistribuzione del reddito

Per quanto riguarda la redistribuzione interpersonale dei redditi, essa è assai estesa all'interno degli Stati membri, ma è ancora ridotta a livello europeo, anche se qualche significativa innovazione in questo settore sembra emergere a seguito della pandemia del Coronavirus. All'Unione fanno capo invece, in misura ancora limitata, ma comunque significativa, politiche di perequazione territoriale, la cui giustificazione di fondo, oltre a motivi di equità, risiede anche

[4] Il tema è ancora una volta approfondito da Fontana 2022 la quale osserva che «sebbene la definizione di bene pubblico europeo sia soggetto a una certa fluidità, in quanto essa evolve nel tempo a seconda delle priorità di policy dell'Ue, nel contesto attuale queste priorità rispondono a chiare situazioni di emergenza, che richiedono risposte collettive, se non addirittura globali, in primis la sfida ambientale».

[5] U. von der Leyen, *A Union that strives for more. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, European Parliament, 16.7.2019.

nel fatto che, a causa dei differenti livelli di reddito pro-capite, la capacità fiscale varia da paese a paese, con la conseguenza che, al fine di fornire lo stesso livello di servizi, i governi delle aree meno sviluppate sono costretti a imporre aliquote più elevate, favorendo lo spostamento di fattori produttivi dovuto a motivi fiscali e provocando così una distribuzione inefficiente delle risorse.

Queste politiche perequative fra le diverse aree sono influenzate dall'obiettivo di promuovere una più forte solidarietà fra i paesi membri dell'Unione. Si mira infatti a garantire che anche le aree più povere possano godere di certi standard minimi di servizi pubblici, in modo da offrire almeno tendenzialmente uguali opportunità a tutti coloro che vivono sul territorio dell'Unione. Attualmente, in Europa, si manifesta quindi una distinzione rilevante fra redistribuzione territoriale e redistribuzione personale del reddito. Mentre il livello europeo deve intervenire nella redistribuzione territoriale, in modo tale da garantire attraverso trasferimenti perequativi che tutte le aree dell'Unione offrano tendenzialmente uguali opportunità e che i servizi di base siano forniti in modo il più possibile uniforme su tutto il territorio (anche se ancora molta strada resta da percorrere per garantire standard minimi perequati di sanità, istruzione e altri servizi pubblici essenziali), gli Stati membri dell'Unione e le comunità territoriali mantengono tuttora una maggiore responsabilità nella gestione della politica sociale e nella redistribuzione personale del reddito, sulla base delle preferenze che caratterizzano ciascuna comunità.

In realtà, da un punto di vista politico, sembra esserci soltanto uno spazio limitato, nell'immediato, per un rafforzamento dei processi redistributivi interpersonali all'interno dell'Unione. Se si risale alle sue origini, la politica di redistribuzione interpersonale del reddito non si avvia come una politica pubblica, ma viene gestita dai privati e si fonda sul sentimento di solidarietà, che è più forte a livello locale, dove si manifestano relazioni *face to face*, mentre tende a diminuire man mano che aumentano le dimensioni territoriali. È evidentemente più facile che esista un sentimento di solidarietà dove vi sono relazioni personali, in quanto la solidarietà nasce dal fatto che vi è un'interdipendenza nelle funzioni di utilità e si manifestano effetti esterni positivi se si riduce la povertà. Se si affida ai livelli superiori di governo la funzione di redistribuzione, l'entità della politica redistributiva tende a diminuire proprio perché diventa più difficile far valere un effettivo sentimento di solidarietà.

Nel periodo più recente, e anche in occasione delle difficoltà emerse durante l'emergenza sanitaria, si è manifestato un rafforzamento delle manifestazioni di solidarietà a livello locale, attraverso l'impegno di singoli individui o di organizzazioni di volontariato. Si è in questo caso ritornati, in un certo senso, alle origini della politica perequativa, senza tuttavia perdere l'efficacia che si è realizzata a livello nazionale con la creazione dei grandi sistemi di sicurezza sociale che caratterizzano il modello europeo. Se la redistribuzione interpersonale rimane largamente affidata ai livelli inferiori di governo, che sono tra l'altro quelli che già se ne occupano in misura prevalente, appare tuttavia necessario promuovere in prospettiva, a livello europeo, la definizione di standard comuni che limitino le diseguaglianze nella distribuzione del reddito negli Stati membri in misura

compatibile con gli obiettivi del modello sociale europeo, e garantendo così il rispetto delle prescrizioni dell'Articolo 3 del Trattato sull'Unione europea[6].

7. Il meccanismo di decisione sulla distribuzione delle risorse

Data la diversità di funzioni che sono attribuite ai diversi livelli di governo, il problema centrale di un sistema di federalismo fiscale è il meccanismo decisionale che può essere utilizzato per definire un'equa ripartizione delle risorse. Se la ripartizione non avviene con meccanismi tali da garantire non soltanto un'effettiva indipendenza finanziaria dei livelli inferiori di governo, ma anche una loro reale partecipazione alle decisioni che concernono la distribuzione delle risorse, il governo centrale tenderà naturalmente ad assumere un ruolo prevaricante, come è già avvenuto negli Stati federali, e in particolare negli Stati Uniti. Il contrario avviene se il finanziamento del livello centrale viene deciso dai livelli inferiori, che posseggono un diritto di veto sulla distribuzione delle risorse, come nel caso dell'Unione europea.

D'altra parte, la ripartizione non può avvenire né sulla base della qualità delle imposte – riservandone alcune specificamente a ciascun livello di governo –, in quanto non si può garantire che l'evoluzione del gettito di queste imposte sia adeguato per far fronte agli obiettivi che si vogliono conseguire; né sulla base di limiti quantitativi precostituiti, ossia con vincoli che impedirebbero di far corrispondere la politica economica alle necessità dell'evoluzione della situazione congiunturale. Per avere un effettivo sistema di federalismo fiscale, la decisione sulla ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo deve rappresentare l'elemento centrale di un piano in cui vengano rese coerenti le scelte fondamentali che riguardano la vita dell'insieme dei cittadini; e a questa decisione devono concorrere necessariamente sia la rappresentanza del livello superiore che quella dei livelli inferiori di governo.

È vero, infatti, che il principio federale si fonda, secondo la classica definizione di Wheare, su «*il metodo di dividere i poteri in modo tale che i governi generale e regionali siano, ciascuno nella sua sfera, coordinati e indipendenti*». Si può quindi considerare effettivo un sistema di federalismo fiscale soltanto nella misura in cui vi è indipendenza, anche in materia fiscale, da parte di tutti i livelli di governo. Ma se la fiscalità di un livello inferiore viene decisa unilateralmente dal livello superiore, secondo il modello di Wheare, «*questo non è federalismo, è decentramento*». Il problema si pone comunque anche negli Stati autenticamente federali, dove è riconosciuta l'autonomia fiscale degli Stati membri. In materia fiscale le competenze sono strutturalmente concorrenti, in quanto il prelievo a qualsiasi livello di governo grava comunque sullo stesso contribuente, e un maggior prelievo da parte dello Stato centrale o del sistema delle autonomie regionali o locali, dato il livello di pressione fiscale considerato sostenibile in un determi-

[6] «L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale» (art. 3, Trattato sull'Unione Europea).

nato contesto sociale, lascia disponibile una minore quantità di risorse per gli altri livelli di governo. Occorre quindi individuare una procedura che consenta una soluzione concordata fra il governo centrale e l'insieme dei governi locali. Soltanto in questo modo viene garantita l'indipendenza e nello stesso tempo la coordinazione, soddisfacendo i criteri fissati da Wheare.

Nei sistemi federali i governi regionali non solo hanno un ruolo riconosciuto costituzionalmente, ma le realtà regionali hanno rilievo costituzionale anche nei meccanismi di democrazia rappresentativa. Il sistema tedesco è sotto questo profilo il più incisivo. In Germania, la seconda Camera, il Bundesrat, è formata da rappresentanti dei governi dei Länder e ha competenza, ossia diritto di iniziativa e di veto, su tutte le materie che hanno rilievo per i Länder, e in particolare sul regime fiscale e sulle imposte. Si realizza così una stretta integrazione a livello decisionale fra Governo federale e Länder, che produce risultati positivi sia sotto il profilo dell'allocazione territoriale delle risorse, sia in funzione della stabilizzazione congiunturale e dello sviluppo.

In realtà, un sistema funzionale di finanza multilivello richiede una partecipazione di pieno diritto di tutti i livelli alle decisioni che li concernono. Se il punto essenziale è stabilire chi possiede il potere di dire l'ultima parola, in particolare sulle decisioni in materia di ripartizione delle risorse fiscali, l'unica soluzione equilibrata consiste nell'identificazione di una sede istituzionale effettiva di co-decisione. In caso contrario, se l'ultima parola spetta allo Stato il sistema tende all'accentramento, come avviene in Italia; se spetta al livello decentrato, il governo centrale è prigioniero delle decisioni assunte dagli Stati membri, come avviene nel sistema di finanziamento dell'Unione europea. Per affrontare adeguatamente il problema di una corretta ripartizione delle risorse fiscali un presupposto indispensabile, sia a livello nazionale che a livello europeo, è costituito da una riforma istituzionale che preveda a tutti i livelli l'istituzione di una seconda Camera rappresentativa dei livelli inferiori di governo.

Anche a livello europeo, questa struttura istituzionale consentirebbe di risolvere in modo ottimale il problema del meccanismo decisionale da utilizzare per distribuire le risorse fiscali fra i diversi livelli di governo. Uscendo dalla pratica umiliante e inefficace della contrattazione permanente, la definizione di nuove risorse a livello europeo e, in conseguenza, la ripartizione delle risorse fra il livello europeo e i livelli nazionali, verrà approvata all'inizio di ogni legislatura da entrambi i rami dell'autorità legislativa, il Consiglio e il Parlamento europeo, ma con un voto a maggioranza, mentre oggi l'Articolo 311 del Tfue prevede una decisione all'unanimità e la ratifica da parte di tutti i Parlamenti nazionali. Si verrebbe così a configurare un'istanza federale, per sua natura dialettica, in quanto rappresenta nello stesso tempo gli interessi della collettività e delle sue parti, garantendo al contempo, secondo le indicazioni di Wheare, l'indipendenza e il coordinamento. Al contempo, verrebbe superata un'insufficienza strutturale del modello di federalismo fiscale, fondato sul presupposto dell'autonomia impositiva di ogni livello di autogoverno. Nella realtà, l'applicazione di questo modello ha dato luogo a una competizione fra fisco centrale e fisco dei livelli inferiori che, di fronte al limite invalicabile costituito dalla capacità contributiva

dei cittadini, può raggiungere un punto di equilibrio soltanto con la subordinazione del livello più debole al livello più forte.

8. Le entrate di un carbon pricing

Dopo l'esplosione della crisi pandemica si è inevitabilmente riavviata una discussione su un possibile aumento delle risorse proprie destinate a finanziare il bilancio dell'Unione (Majocchi 2018). Le dimensioni del bilancio dovranno necessariamente crescere se l'Unione vorrà far fronte ai suoi nuovi, e diversi, compiti: garantire la sicurezza interna ed esterna, in un mondo in cui è venuta meno la garanzia americana per la sicurezza europea; controllare i flussi migratori anche attraverso il finanziamento di un Piano di Sviluppo con l'Africa, gestito in accordo con l'Unione africana (Majocchi 2020); garantire le risorse necessarie per stabilizzare l'economia europea a fronte di shock generali o asimmetrici che possono colpirla in futuro; promuovere la ricerca e lo sviluppo tecnologico, anche attraverso la creazione di campioni europei nei settori di punta; ridurre le diseguaglianze fra persone e territori all'interno dell'Unione e, *last, but not least,* finanziare un *Green Deal,* che garantisca il controllo dei cambiamenti climatici con il passaggio da combustibili fossili a energie rinnovabili e avvii l'Europa verso un sentiero di sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, economico e sociale.

La consapevolezza sempre più diffusa che occorra perseguire con determinazione l'obiettivo di ridurre le emissioni climalteranti si accompagna al riconoscimento dell'urgenza di individuare gli strumenti necessari per conseguirlo. Nell'*Economists' Statement on Carbon Dividends*[7], sottoscritto da 27 Premi Nobel per l'economia americani, si afferma con chiarezza che la *carbon tax* rappresenta lo strumento più efficiente per ridurre le emissioni di anidride carbonica, chiarendo tuttavia che non si tratta di imporre un nuovo prelievo, bensì di correggere un fallimento del mercato – legato all'esistenza di diseconomie esterne generate dalla mancata internalizzazione dei danni provocati dalle emissioni di CO_2 – attraverso un segnale di prezzo per indirizzare il comportamento di produttori e consumatori nella direzione di un'economia *carbon free*.

Oggi il 43% delle emissioni nell'Unione Europea sono gestite con un meccanismo di controllo delle quantità nell'ambito dell'*Emission Trading System* (ETS), per cui alle imprese, concentrate nella produzione di elettricità e nei settori *carbon intensive* in cui la quantità di emissioni sia facilmente verificabile (si tratta di circa 11.000 impianti nell'intera Unione), vengono venduti permessi di emissione, che possono poi essere scambiati sul mercato. Ma anche nei settori al di fuori di questo meccanismo – trasporti, settore domestico, PMI e agricoltura –, in cui origina il 57% delle emissioni totali, è indispensabile introdurre un prezzo per il carbonio, accompagnato dall'imposizione di un diritto compen-

[7] www.econstatement.org. Una posizione analoga è stata assunta dagli economisti europei (EAERE, *Economists' Statement on Carbon Pricing,* www.eaere.org/statement).

sativo alla frontiera sulle importazioni provenienti dai paesi che non adottino un sistema di *carbon pricing*, pari al prezzo imposto sulla produzione europea, in modo da risultare compatibile con le regole del WTO.

Il punto da sottolineare è che l'imposizione di un prezzo sul carbonio a livello europeo deve essere utilizzato per avviare una profonda riforma della struttura della finanza pubblica, sia dal lato delle entrate che da quello della spesa, nella direzione di un'economia *carbon free* e socialmente equa. In sostanza, le entrate dovranno essere riciclate nel sistema economico attraverso o sgravi sul prelievo sulle famiglie a basso reddito o riduzioni dei contributi sociali, per favorire le imprese non energivore con una riduzione del costo del lavoro e i lavoratori con un aumento del salario netto (a parità di reddito lordo), mentre la spesa dovrà essere indirizzata a sostenere gli investimenti necessari per promuovere la transizione ecologica.

Le dimensioni di questa potenziale riforma fiscale sono significative. Con un prezzo sul carbonio che si aggira ormai intorno a € 90[8] – e raggiungere presto €100 per tonnellata/CO_2 –, le entrate ammonterebbero a € 199,5 miliardi, dato che nel 2019 le emissioni di CO_2 nei settori non inclusi nell'ETS hanno raggiunto i 2.217 milioni di tonnellate[9]. Anche il prezzo delle quote nei settori inclusi nell'ETS, che progressivamente verranno vendute all'asta, tenderà a crescere in quanto verranno emesse in numero sempre più limitato, con ulteriori entrate aggiuntive. Se l'aliquota della *carbon tax* venisse imposta come *floor price* per l'acquisto di permessi di emissione, si avrebbe un gettito addizionale di € 138 miliardi, dato che nei settori ETS le emissioni[10] raggiungono 1.533 milioni di tCO_2. In definitiva, si potrebbe arrivare a un ammontare di entrate aggiuntive di circa 337,5 miliardi di euro. Occorre considerare, infine, anche le entrate derivanti dall'imposizione di un diritto compensativo alla frontiera (Fontana, e Majocchi 2020; *Border Carbon Adjustment* – BCA). Eurostat stima che, nell'UE27, le emissioni di CO_2 legate alle importazioni (sia nei settori ETS, sia non-ETS) siano pari a 1 tonnellata pro capite, per un totale di emissioni di 446 milioni di tonnellate di CO_2. Un BCA da € 90/tCO_2 su tutte le importazioni produrrebbe quindi entrate per circa 40 miliardi di euro (Fontana 2020), che porterebbero il gettito totale a € 377,5 miliardi.

Questi dati non implicano necessariamente un gettito addizionale per la finanza pubblica, in quanto dovrebbero essere, almeno parzialmente, compensate dalle riduzioni fiscali previste per fini di equità sociale. Il punto da sottolineare è che, in ogni caso, le entrate totali derivanti dall'imposizione di un prezzo

[8] Dato che un barile di petrolio corrisponde a 159 litri di benzina ed emette 0,366 tCO_2, l'emissione di una tCO_2 corrisponde all'utilizzo di 2,7 barili e, quindi, di 429 litri di benzina. Un prelievo pari a € 90 per tCO_2 genererebbe un aumento nel prezzo di un litro di benzina pari a € 0,21.

[9] https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_35&plugin=1

[10] ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg_13_10&language=en

sul carbonio nei settori non-ETS e dalla vendita all'asta delle quote nei settori ETS rappresenteranno un differenziale di prezzo fra l'utilizzo di combustibili fossili e di energie rinnovabili, configurando al contempo l'ammontare del *carbon dividend* utilizzabile per la transizione ecologica, socialmente equa, dell'economia europea.

Questo *carbon dividend* consentirà una profonda rimodulazione del sistema fiscale, destinata a spostare l'onere della tassazione dal lavoro e dai redditi d'impresa verso l'uso di combustibili fossili. Le entrate derivanti dall'imposizione di un prezzo sul carbonio andranno in parte attribuite al livello nazionale per promuovere misure dirette a favorire l'occupazione e contrastare i livelli di povertà, abbassando le imposte sul lavoro, in particolare, sui redditi più bassi e riducendo i contributi sociali su imprese e lavoratori. Una parte delle entrate, e in particolare il gettito dei diritti riscossi alla frontiera, affluirà direttamente al bilancio dell'Unione, in quanto si tratta di diritto doganale che rappresenta una risorsa propria senza dover ricorrere a una decisione sulla base dell'articolo 311 del Tfue. Ma la quota più rilevante delle risorse attribuite al bilancio europeo dovrà essere destinata a finanziare il *Recovery Plan* che verrà messo in campo per avviare la ripresa dell'economia europea, dopo l'emergenza del Coronavirus, lungo un sentiero di sviluppo sostenibile e socialmente equo.

9. Il rilancio dell'economia europea dopo la pandemia

L'emergenza sanitaria ha temporaneamente fatto passare in secondo piano l'avvio del *Green Deal*. In effetti, per quanto riguarda il finanziamento delle spese sanitarie determinate dalla pandemia appare evidente che questo è un compito della Banca Centrale Europea (BCE), in quanto è l'unica istituzione in grado di agire con immediatezza per finanziare queste spese straordinarie, acquistando titoli nella misura necessaria per farvi fronte e garantendo al contempo il contenimento dello *spread*. È una scelta inevitabile perché bisogna agire nei tempi brevi e l'uso di qualsiasi altro strumento appare inadeguato. Crescerà il debito pubblico, ma se i tassi di interesse rimangono bassi, il debito è sostenibile come sottolineato da Blanchard (2020) proprio nei confronti dell'Italia, anche se si imporrà successivamente una politica rigorosa. La pandemia richiede un intervento immediato, e l'unica istituzione in grado di intervenire con rapidità è la Banca Centrale. E l'intervento della BCE è stato in effetti tempestivo e massiccio, con il nuovo *Pandemic Emergency Purchase Programme* da € 750 miliardi, che si aggiunge al *Quantitative Easing* di € 240 miliardi e a quello di € 120 miliardi deciso a marzo 2020.

Accanto a questo intervento della BCE, nell'Eurogruppo del 7-8 aprile 2020 è stato approvato un intervento della Banca Europea per gli Investimenti con una linea di credito di € 200 miliardi, e l'avvio del programma SURE (*Support to mitigate Unemplyment Risks in an Emergency*), dotato in totale di € 100 miliardi, mentre il Meccanismo Europeo di Stabilità è stato autorizzato a utilizzare le linee di credito precauzionali già esistenti (ECCL – *Enhanced Conditions Credit Line),* che saranno messe a disposizione di tutti gli Stati membri in una misura

pari al 2% del Pil dello Stato membro richiedente il prestito, con l'unica condizione che si impegni a sostenere il finanziamento di misure sanitarie legate alla pandemia del Coronavirus. Infine, è stato temporaneamente sospeso il Patto di Stabilità ed è stata introdotta una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole relative agli aiuti di Stato.

Ma il punto decisivo riguarda il finanziamento di un *Recovery Plan* per rilanciare l'economia dopo lo *tsunami* del Coronavirus. Nel rinviare alla «*guidance* dei Leaders» la definizione del *Recovery Plan*, l'Eurogruppo ha sottolineato la necessità di discutere «its relation to the EU budget, its sources of financing and innovative financial instruments». In realtà, la proposta di finanziare il piano con emissione di titoli è già stata fatta propria dal Parlamento europeo nella Risoluzione approvata il 17 aprile 2020 che, al punto 19, «invita la Commissione europea a proporre un massiccio pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione a sostegno dell'economia europea dopo la crisi, che vada al di là di ciò che stanno già facendo il Meccanismo europeo di stabilità, la Banca europea per gli investimenti e la Banca centrale europea e che si inserisca nel nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP); ritiene che detto pacchetto dovrebbe essere messo in atto per tutto il perdurare delle perturbazioni economiche provocate da questa crisi; ritiene che gli investimenti necessari potrebbero essere finanziati attraverso un QFP ampliato, i fondi e gli strumenti finanziari dell'Ue esistenti e obbligazioni a sostegno della ripresa garantite dal bilancio dell'Ue; ritiene che tale pacchetto non dovrebbe comportare la mutualizzazione del debito esistente e dovrebbe essere orientato a investimenti futuri;» e al punto 20 «sottolinea il fatto che il pacchetto per la ripresa e la ricostruzione dovrebbe avere al centro il Green Deal europeo e la trasformazione digitale per rilanciare l'economia; (...) evidenzia la necessità di allineare le nostre risposte all'obiettivo dell'Ue della neutralità climatica».

In questa Risoluzione tre punti appaiono particolarmente rilevanti e mettono in evidenza le innovazioni emerse come praticabili a seguito dall'emergenza sanitaria. In primo luogo, è previsto un aumento delle dimensioni del bilancio nel quadro di un QFP ampliato; in secondo luogo, gli investimenti necessari possono essere finanziati attraverso l'emissione di titoli garantiti dal bilancio europeo, senza comportare alcuna possibilità di mutualizzazione del debito già in essere; infine, uno stretto legame deve essere garantito fra gli interventi previsti dal *Recovery Plan* e il *Green Deal* annunciato dalla Commissione. Se effettivamente realizzate, queste proposte rappresenterebbero un passo avanti significativo verso un'effettiva Unione fiscale, rendendo la Commissione capace di gestire un piano di rilancio capace di avviare la transizione verso un'economia equa e *carbon free*.

Nella riunione del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, i Ventisette paesi membri hanno dato mandato alla Commissione di mettere a punto in tempi brevi il progetto di un *Recovery Fund,* finalizzato a rilanciare l'economia europea dopo la crisi generata dalla pandemia del COVID19. La presidente Ursula von der Leyen ha previsto un potenziamento del bilancio dell'Unione, con un aumento delle sue dimensioni dall'1,2% a circa il 2,0% del Pil europeo, in modo tale da permettere alla Commissione di emettere titoli sui mercati finanziari

– garantiti dal bilancio dell'Unione –, nella misura necessaria per sostenere il finanziamento del Fondo[11]. Rimane ancora da definire la quantità di titoli che verranno emessi sul mercato, che dipenderà dalle dimensioni del bilancio definite nel Quadro Finanziario Pluriennale, dall'aumento delle risorse proprie che si riuscirà a realizzare, e dall'uso che si farà delle risorse del Fondo, per concedere prestiti o per garantire trasferimenti senza obbligo di rimborso a favore degli Stati membri più colpiti dalla pandemia.

Su questo punto, due ulteriori osservazioni sono opportune. L'emissione di titoli deve essere destinata unicamente a finanziare il *Recovery Plan*. La pandemia ha generato uno *shock* simmetrico, che ha colpito tutti i paesi dell'Unione. Non si tratta quindi di salvare alcuni Stati, e in particolare gli Stati del Sud che devono sostenere un enorme costo per il servizio del debito pregresso, bensì di finanziare gli investimenti necessari per rimettere in moto l'economia, in particolare avviando la transizione ecologica. Con l'emissione di titoli europei non avverrà quindi nessuna mutualizzazione del debito già in essere, e i titoli emessi dovranno essere garantiti dal bilancio europeo, e non dai singoli Stati membri.

Ma per fornire questa garanzia le dimensioni del bilancio europeo devono essere aumentate fino al 2%, come proposto dalla Presidente von der Leyen, con l'introduzione di nuove risorse proprie, e non attraverso contributi degli Stati membri, per evitare che si possa stabilire un legame fra versamento di contributi e prestiti finanziati con emissione di titoli. L'aumento del bilancio europeo finanziato da nuove risorse proprie garantirà unicamente le emissioni destinate a sostenere gli investimenti previsti dal *Recovery Plan* (Iozzo, e Majocchi 2020). Se questo non avverrà, il *Recovery Plan* non potrà avere le dimensioni finanziarie necessarie per avviare l'economia europea sul sentiero della transizione ecologica e della rivoluzione digitale, accompagnate da una riduzione delle diseguaglianze che affliggono il nostro sistema.

10. Nuove risorse proprie per il bilancio europeo

Per quanto riguarda la creazione di nuove risorse proprie, l'ipotesi più ragionevole, che emerge anche dalla Comunicazione della Commissione sul *Green Deal* (COM[2019] 640 dell'11 dicembre 2019), è che, al fine di promuovere un *carbon pricing* su tutti gli usi dei combustibili fossili e nella previsione di una futura introduzione di una *carbon tax,* l'*Emissions Trading System* (ETS) venga esteso – almeno in parte – ai settori che ne sono esclusi, che i permessi vengano venduti all'asta e una parte del gettito vada al bilancio europeo e, inoltre, che venga introdotto un

[11] Secondo una bozza non ufficiale preparata dagli uffici della Commissione, il *Recovery Fund* dovrebbe raccogliere risorse sul mercato attraverso emissioni di titoli da parte della Commissione per un ammontare pari a 320 miliardi di euro, garantiti dalle risorse previste nel QFP, e potrebbe attivare investimenti per circa 2000 miliardi. Il meccanismo previsto è analogo a quello utilizzato nel programma SURE. Un finanziamento con emissione di titoli di un programma di crescita sostenibile dell'economia europea è stato sostenuto in letteratura già ai tempi dell'Agenda di Lisbona (Majocchi 2005).

border carbon adjustment il cui gettito costituirebbe una risorsa propria, in quanto si tratta di un diritto doganale, senza dover ricorrere alla procedura prevista dai Trattati (art. 311 Tfue) per la creazione di nuove categorie di risorse proprie.

A questo fine, si dovrà arrivare in tempi brevi a un accordo Parlamento europeo-Consiglio sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2021, sulla base della proposta che sta preparando la Commissione von der Leyen. Il nuovo QFP dovrà essere fondato su una periodicità quinquennale (2021-2025) – e non settennale (2021-2027) – per far coincidere la sua durata con la legislatura, e su risorse proprie: quelle esistenti (dazi, prelievi agricoli, quota dell'Iva, imposte sugli stipendi della funzione pubblica europea) e nuove (da subito *carbon pricing e border carbon adjustment* e, a seguire, *web tax* e tassa sulle transazioni finanziarie).

Sono sul tavolo anche le proposte avanzate il 2 maggio 2018 dalla Commissione europea: 20% delle entrate provenienti dal sistema di scambio di quote di emissione; un'aliquota di prelievo del 3 % applicata alla nuova base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (da introdurre gradualmente a seguito dell'adozione della necessaria legislazione); e, infine, un contributo nazionale calcolato sulla quantità dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati in ciascuno Stato membro (0,80 EUR per kg).

Queste nuove risorse dovrebbero sostituire gradualmente i contributi nazionali degli Stati membri, facendo uscire l'Unione dai contrasti legati al *juste retour* e gettando le basi di un bilancio europeo ambizioso per contribuire, anche attraverso l'emissione di titoli, al rilancio dell'economia europea. Ma il punto decisivo è che l'emissione di *bonds* da parte dell'Unione deve essere garantito non dagli Stati membri, ma da risorse di bilancio da individuare nel quadro della definizione del prossimo QFP.

C'è una forte similitudine fra questo processo e quanto è avvenuto con l'approvazione del Sistema Monetario Europeo (SME). All'epoca, l'obiettivo da conseguire era la moneta europea, ma è apparso del tutto evidente che lo SME rappresentava lo snodo decisivo in vista del raggiungimento di questo risultato. Ugualmente, oggi si è presa coscienza del fatto che per conseguire l'obiettivo di una piena autonomia fiscale dell'Unione ci vuole una riforma dell'articolo 311 del Tfue, che preveda la creazione di nuove risorse con una procedura fondata su una decisione a maggioranza nel Consiglio e nel Parlamento europeo (*no taxation without representation*), senza dover ricorrere alla ratifica di tutti gli Stati membri, la cui volontà si è già espressa in seno al Consiglio. Tuttavia, se in questo QFP viene aperta una breccia per un aumento delle dimensioni del bilancio finanziato da nuove risorse almeno fino al 2% del Pil, diventa possibile avviare un processo politico che dovrà portare a questa importante riforma dei Trattati prima delle prossime elezioni europee. In definitiva, dopo lo tsunami del Coronavirus potrebbe emergere una nuova struttura dell'economia e della finanza europea, finalizzata prioritariamente alla realizzazione del *Green Deal* e finanziata largamente con emissione di titoli garantiti con risorse proprie dal bilancio europeo – e non dagli Stati membri –, prefigurando così l'emergere di una finanza autonoma a livello dell'Unione.

11. L'utilizzo del carbon dividend

La fiscalità europea si è basata finora, senza particolari discussioni, sul principio che il potere fiscale rimane una competenza degli Stati membri. Un'ipotesi diversa era prevista nel Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, in cui l'Articolo 49 prevedeva che *«l'Alta Autorità ha la facoltà di procurarsi i fondi occorrenti per l'adempimento dei suoi compiti stabilendo prelievi sulla produzione del carbone e dell'acciaio e contraendo prestiti»*. Ma per quanto riguarda l'Unione europea, anche se l'Articolo 311 recita che *«L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie»*, in realtà la quota più rilevante del finanziamento avviene attraverso contributi nazionali proporzionali alla quota del Pil.

In realtà, la struttura del bilancio europeo si differenzia in misura significativa rispetto al modello tradizionale di federalismo fiscale, e in particolare la composizione della spesa, fondata in buona sostanza sui trasferimenti ai fini della politica agricola e sui fondi di coesione, giustifica almeno in parte il fatto che il bilancio, essendo destinato prioritariamente a finalità di perequazione territoriale, venga finanziato da contributi nazionali, in modo tale che il principio del *juste retour* venga sostanzialmente rispettato.

L'assenza di vere e proprie risorse destinate al finanziamento del bilancio europeo non costituiva pertanto un punto all'ordine del giorno del dibattito politico. Ma, recentemente, le cose sono cambiate in misura significativa, per una serie di motivi. Innanzitutto, le esigenze di spesa dell'Unione sono destinate a crescere in misura rilevante per far fronte ai nuovi compiti con cui l'Europa si deve confrontare. Fra questi assume un rilievo particolare l'obiettivo del controllo dei cambiamenti climatici dato che l'Unione si è posta come traguardo il 2050 per promuovere la neutralità carbonio, ossia una struttura economica *carbon free*. E per raggiungere questo obiettivo, data la posizione prevalente assunta in letteratura a favore di un *carbon pricing,* si è affermata l'idea di affiancare l'*Emission Trading System* con una *carbon tax*.

La fissazione di un prezzo sul carbonio dovrebbe essere accompagnata da una serie di misure complementari. In particolare, il *carbon dividend* dovrebbe essere utilizzato per finanziare gli investimenti necessari per la transizione ecologica, ma anche per garantire una redistribuzione di risorse a favore delle classi di reddito più basse, contrastando così l'aumento delle diseguaglianze che si è manifestato negli ultimi decenni a seguito del prevalere delle teorie neo-liberiste e dell'ipotesi – dimostratasi nei fatti del tutto infondata – del *trickle down,* in base alla quale una riduzione del prelievo sulle classi più ricche si sarebbe tradotto in una ricaduta positiva su tutta la scala dei redditi. La conseguenza è stata una crescita abnorme delle diseguaglianze in particolare nei paesi anglosassoni, ma anche all'interno dell'Unione europea.

In secondo luogo, un *carbon pricing* a livello europeo dovrebbe essere sostenuto dall'introduzione di un prelievo compensativo alla frontiera in misura corrispondente al prezzo pagato all'interno, non solo per evitare una perdita di

competitività delle produzioni europee, ma altresì per spingere gli altri paesi a internalizzare, con la fissazione di un prezzo sul carbonio, le esternalità negative legate alle emissioni di anidride carbonica. Le entrate legate a questo diritto compensativo potrebbero affluire direttamente, come risorse proprie, al bilancio europeo, in quanto si tratta di diritti doganali e, in quanto tali, non richiedono la messa in atto della procedura speciale prevista dall'articolo 311 TFEU, terzo comma.

12. Il Carbon Border Adjustment Mechanism

In effetti, il prelievo di un diritto compensativo alla frontiera rappresenta un caso particolarmente rilevante in quanto consente di attivare una nuova risorsa propria per il finanziamento del bilancio europeo senza passare attraverso l'approvazione all'unanimità in Consiglio e la ratifica da parte dei 27 paesi membri. Attraverso questa modalità è quindi possibile realizzare un primo embrione di una fiscalità europea, di ammontare ancora limitato (Fontana, e Majocchi 2020) (il gettito massimo teorico si aggira intorno ai 40 miliardi di euro), ma di grande significato dal punto di vista politico, anche se l'autonomia fiscale a livello dell'Unione si potrà realizzare soltanto con una modifica della procedura legislativa speciale prevista dell'articolo 311, quarto comma, con l'adozione di una norma che preveda l'approvazione a maggioranza nel Consiglio e nel Parlamento europeo, e senza ratifiche nazionali.

L'autonomia fiscale, ossia il riconoscimento di un potere fiscale in capo all'Unione, deve essere alla base di un rapporto nuovo fra i cittadini e l'Unione[12]. È un'opinione diffusa ritenere che l'Europa sia un'entità istituzionale lontana dal sentire comune, e questo fenomeno è anche alla base dell'esplosione dei movimenti sovranisti in diversi paesi europei. Una prima risposta si è avuta con le decisioni che l'Unione è stata in grado di assumere in occasione della crisi provocata dal Coronavirus. Ma un fattore di rilievo è rappresentato dal fatto che il cittadino non è in grado di valutare in che misura contribuisce al finanziamento del livello europeo di governo, e in che misura ne riceve un beneficio.

L'autonomia fiscale implica, da un lato, un aumento della responsabilità dell'Unione nei confronti dei cittadini, che pagano direttamente per supportarne le spese. In questa prospettiva, una riforma importante potrebbe essere rappresentata da una sostituzione dei contributi nazionali con una sovrimposta europea sull'imposta nazionale sui redditi, senza nessuna variazione della struttura dei sistemi di imposizione di ciascun Paese. Questa sovrimposta, oltre a mettere in evidenza per ogni cittadino il contributo che gli viene richiesto per il finanziamento del bilancio europeo, potrebbe essere formulata con un'aliquota che aumenti progressivamente al crescere del reddito pro-capite dei diversi Stati membri (Majocchi 2017).

[12] Sul tema della nuova cittadinanza dell'Unione europea, si può rinviare all'analisi di Polacchini 2022, par. 7.

D'altro lato, l'autonomia fiscale segue altresì a un cambiamento nella struttura della spesa europea, che si avvicina ai cittadini, ad esempio con il SURE, che rappresenta un primo embrione di un intervento europeo per co-finanziare le indennità di disoccupazione. Questo intervento è anche il frutto dell'emergere di un sentimento più diffuso di solidarietà in occasione della crisi sanitaria e dovrà evolvere verso una politica più attiva dell'Europa per garantire standard minimi delle prestazioni sociali su tutto il territorio dell'Unione, in particolare in materia di sanità, istruzione, tutela degli anziani e dei diversamente abili, garanzie di sicurezza per i lavoratori.

Il riconoscimento di un potere fiscale in capo all'Unione darà quindi un senso all'evoluzione della fiscalità europea verso una struttura più equa e trasparente che, grazie all'utilizzo del *carbon dividend*, preveda un ruolo per l'Unione non soltanto nella politica di stabilizzazione e sviluppo – oggi con il finanziamento del *Recovery Plan*, grazie all'emissione di titoli garantiti dal bilancio europeo –, ma anche nella funzione allocativa, con una maggiore produzione di beni pubblici europei – in particolare, in relazione alla tutela dell'ambiente –, e nella redistribuzione interpersonale del reddito, in attesa che la struttura federale venga completata con l'avvio di una politica estera e della sicurezza comune.

Riferimenti bibliografici

Bizioli, C. 2022. "Un passo ulteriore verso un sistema federale: un tributo per l'Unione europea." In *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'U.E. tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, a cura di Campus, M., Dorigo S., Federico V., e N. Lazzerini. Firenze: Firenze University Press.

Blanchard, O. 2020. "Italian debt is sustainable." *Peterson Institute of International Economics*, March 18.

Fontana, O. 2020. "Il Border Carbon Adjustment: una nuova via per il bilancio dell'Ue." Centro Studi sul Federalismo, Comment n. 168, 6 March.

Fontana, O. 2022. "Tra solidarietà europea e responsabilità nazionali: la tutela dei beni pubblici europei." In *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'U.E. tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, a cura di Campus, M., Dorigo S., Federico V., e N. Lazzerini. Firenze: Firenze University Press.

Fontana, O., e A. Majocchi. 2020. "Border Carbon Adjustment: una nuova risorsa per il bilancio europeo." Torino: Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 172, 3 April.

Iozzo, A., e A. Majocchi. 2020. "Oltre l'emergenza: verso gli Eurobonds." Torino: Centro Studi sul Federalismo, Comment n. 171, 23 March.

Majocchi, A. 2005. "Issuing Union Bonds to Finance the Lisbon Agenda." *The International Spectator* 4: 49-58.

Majocchi, A. 2017. "Progressivity in Financing EU Budget." Torino: Centro Studi sul Federalismo, *Policy Paper* 22: January.

Majocchi, A. 2018. "European Resources or National Contributions: a Challenge for Europe." Torino: Centro Studi sul Federalismo, Comment n. 131, 29 August.

Majocchi, A. 2020. "A Green New Deal for Europe and Africa." In *Europe and Africa: a Shared Future*, ed. A. Majocchi: 75-91. Brussels: Peter Lang.

Musgrave, R. R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York-London: McGraw-Hill.

Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Pauly, M. 1973. "Income Redistribution as a Local Public Good." *Journal of Public Economics* 2: 1973: 35-58.

Polacchini, O. 2022. "Solidarietà, doveri e cittadinanza europea." In *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'U.E. tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea,* a cura di Campus, M., Dorigo S., Federico V., e N. Lazzerini. Firenze: Firenze University Press.

Wheare, K. C. 1963. *Federal Government*. London: Oxford Univ. Press.